

NÂNG CAO HIỆU QUẢ QUẢN LÝ, SỬ DỤNG NGUỒN LỰC ĐẤT ĐAI TẠI CÁC CƠ SỞ ĐẠI HỌC CÔNG LẬP TRONG ĐIỀU KIỆN HIỆN NAY

● NGUYỄN VĂN HÙNG

TÓM TẮT:

Bài viết bàn về vấn đề nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng nguồn lực đất đai tại các cơ sở đại học công lập trong điều kiện hiện nay. Trong những năm gần đây, vấn đề tự chủ đại học đang được đặt ra ở nước ta. Một trong ba trụ cột cốt lõi của tự chủ đại học là tự chủ về mặt tài chính. Đất đai là một nguồn lực rất quan trọng để phát huy nguồn lực tài chính cho các trường. Ở nước ta, vốn đất đai của các cơ sở đại học công lập đang quản lý, sử dụng thuộc hình thức Nhà nước giao đất, công nhận quyền sử dụng đất không thu tiền sử dụng đất. Vì vậy, trong xu thế tự chủ đại học đã được luật hóa, việc quản lý, sử dụng nguồn lực đất đai một cách có hiệu quả nhất phù hợp với quy định của pháp luật liên quan và các văn bản, chủ trương chính sách của Đảng, pháp luật của Nhà nước về giáo dục đại học, tự chủ đại học là rất cần thiết; góp phần phát huy nguồn lực quý giá từ vốn đất đai, tăng cường hiệu quả quản lý, sử dụng tài sản công đặc biệt này.

Từ khóa: Đất đai, đại học công lập, sử dụng nguồn lực đất đai, các cơ sở đại học công lập.

1. Đặt vấn đề

Nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn đất đai tại các cơ sở giáo dục đại học công lập hiện nay là hết sức cần thiết, nhất là trong điều kiện tự chủ hóa các trường đại học hiện nay ở Việt Nam. Như chúng ta đã biết, đất đai là một nguồn lực vô cùng quan trọng góp phần giải quyết những nhu cầu cơ bản nhất của con người và thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội. Thực tế, việc quản lý, khai thác, sử dụng nguồn lực đất đai mà Nhà nước giao cho các đơn vị hành chính, sự nghiệp nói chung và các cơ sở giáo dục đại học công lập nói riêng là một

nhệm vụ rất quan trọng của các tổ chức sử dụng đất. Bên cạnh việc tổ chức sử dụng đất đúng mục đích, có hiệu quả, vẫn còn những mặt, những khía cạnh chưa khai thác hết tiềm năng, thế mạnh, chưa tận dụng hết mọi cơ hội trong quản lý, khai thác, sử dụng vốn đất đai.

Cơ chế tự chủ đối với các trường đại học hiện nay đang là một xu hướng chung ở nước ta. Trước bối cảnh đó, các cơ sở giáo dục đại học công lập cần tận dụng tối đa mọi nguồn lực, tiềm năng mà Nhà nước giao trong đó có đất đai, cơ sở vật chất, trang thiết bị trong khuôn khổ của pháp luật nhằm

khai thác có hiệu quả hơn nữa, nâng cao đời sống, vật chất, tinh thần thúc đẩy sự nghiệp giáo dục đào tạo cũng là hướng mà pháp luật không ngăn cấm. Trong bài viết này, tác giả muốn tiếp cận nghiên cứu về khía cạnh phát huy nguồn lực vốn đất đai, góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, khai thác và sử dụng vốn đất đai tại các cơ sở giáo dục đại học công lập trong xu thế tự chủ đại học hiện nay.

2. Nội dung quản lý nguồn lực đất đai tại các trường đại học công lập

2.1. Theo quy định của pháp luật đất đai

Theo quy định tại khoản 1 Điều 5 Luật Đất đai 2013, các cơ sở giáo dục đại học công lập được xác định là "Người sử dụng đất" tại Việt Nam với tư cách là tổ chức trong nước sử dụng đất. Loại đất mà các trường đại học công lập đang quản lý sử dụng trong nhóm đất phi nông nghiệp theo khoản 2 Điều 10 Luật Đất đai 2013 và có thể nằm trong nhóm đất nông nghiệp theo điểm h khoản 1 Điều 10 Luật Đất đai: "Đất nông nghiệp khác... đất trồng trọt, chăn nuôi, nuôi trồng thủy sản cho mục đích học tập, nghiên cứu thí nghiệm; đất ương tạo cây giống, con giống và đất trồng hoa, cây cảnh". Căn cứ theo Khoản 3 Điều 21 Luật Đất đai thì Nhà nước thực hiện quyền đại diện chủ sở hữu về đất đai theo thẩm quyền. Như vậy, theo quy định của Luật Đất đai, các cơ sở giáo dục đại học công lập được xác định tư cách là người sử dụng đất tại Việt Nam và đã là người sử dụng đất tại Việt Nam thì được hưởng đầy đủ các quyền và nghĩa vụ chung của người sử dụng đất theo Điều 166 và Điều 170 Luật Đất đai 2013. Tuy nhiên, Nhà nước vẫn là đại diện chủ sở hữu về đất đai theo Điều 4 và Điều 21 Luật Đất đai 2013.

Về hình thức sử dụng đất của các cơ sở giáo dục đại học công lập theo Điều 54 và Điều 56 Luật Đất đai 2013 là thông qua việc Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất hoặc cho thuê đất. Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất đối với các cơ sở giáo dục công lập chưa tự chủ về tài chính và cho thuê thu tiền thuê đất hàng năm hoặc thu tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê đối với tổ chức kinh tế, tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài sử dụng đất xây dựng công trình sự nghiệp. Như vậy,

đối với các cơ sở giáo dục đại học chưa tự chủ về tài chính thì Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất và bị hạn chế rất nhiều quyền và không được định đoạt về quyền sử dụng đất. Tương tự, các cơ sở đại học công lập sử dụng đất dưới hình thức thuê trả tiền hàng năm hoặc thuê đất mà tiền trả thuê đất có nguồn gốc từ ngân sách Nhà nước thì cũng không được định đoạt quyền sử dụng đất. Do đó, chỉ có mô hình các trường đại học công lập tự chủ về tài chính, sử dụng đất dưới hình thức thuê trả tiền một lần cho cả thời gian thuê hoặc giao đất có thu tiền sử dụng đất mà tiền sử dụng đất đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì về nguyên tắc mới có quyền định đoạt quyền sử dụng đất.

Mặt khác, theo Điều 64 Luật Đất đai 2013, nếu vốn đất đai mà Nhà nước giao cho các cơ sở đại học công lập quản lý, sử dụng mà để lấn chiếm thì có thể bị thu hồi và được xác định là do vi phạm pháp luật về đất đai và không được bồi thường về đất'. Do đó, việc quản lý bảo vệ quỹ đất của các đơn vị sự nghiệp công lập trong đó có các trường đại học công lập là rất cần thiết, kể cả đối với các trường đã và đang thực hiện tự chủ đại học hoặc chưa tự chủ, tự chủ một phần. Việc khai thác quản lý tài sản công nói chung và nguồn lực đất đai nói riêng có hiệu quả, không bị thất thoát lãng phí là điều kiện cần thiết cho việc phát huy nguồn lực cho các trường trong xu thế tự chủ đại học đã được quy định trong Luật Sửa đổi bổ sung một số điều của Luật Giáo dục Đại học năm 2018.

Về thời hạn sử dụng đất thì theo Điều 125 và Điều 147 Luật Đất đai 2013, đất được giao cho các cơ sở giáo dục đại học công lập được sử dụng ổn định, lâu dài. Đất xây dựng công trình sự nghiệp của tổ chức sự nghiệp công lập tự chủ tài chính quy định tại khoản 2 Điều 147 Luật Đất đai 2013 có mục đích kinh doanh là không quá 70 năm. Khi hết thời hạn, người sử dụng đất nếu có nhu cầu tiếp tục sử dụng thì được Nhà nước xem xét gia hạn sử dụng đất nhưng không quá thời hạn này. Nhà nước cũng khuyến khích việc sử dụng đất vào mục đích phát triển giáo dục, đào tạo. Tuy nhiên, các cơ sở giáo dục đại học công lập phải thực hiện đầy đủ nghĩa vụ chung của người sử dụng đất theo Điều 170 Luật Đất đai.

Về quyền và nghĩa vụ cụ thể của các trường đại học công lập sử dụng đất được chia thành 3 nhóm:

Thứ nhất, đối với các trường được Nhà nước giao đất, không thu tiền sử dụng đất thì chỉ có các quyền và nghĩa vụ chung theo Điều 166 và Điều 170 Luật Đất đai và không có quyền chuyển đổi, chuyển nhượng, tặng cho, cho thuê quyền sử dụng đất; thế chấp, góp vốn bằng quyền sử dụng đất; không được bồi thường về đất khi Nhà nước thu hồi đất.

Thứ hai, đối với tổ chức sự nghiệp công lập sử dụng đất thuê trả tiền thuê đất hàng năm thì có quyền và nghĩa vụ chung theo quy định. Ngoài ra còn có quyền thế chấp tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam; Bán tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê khi có đủ điều kiện quy định tại Điều 189 của Luật Đất đai; Góp vốn bằng tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất thuê; Người nhận góp vốn bằng tài sản được Nhà nước tiếp tục cho thuê đất theo mục đích đã được xác định; Cho thuê lại quyền sử dụng đất theo hình thức trả tiền thuê đất hàng năm đối với đất đã được xây dựng xong kết cấu hạ tầng trong trường hợp được phép đầu tư xây dựng kinh doanh kết cấu hạ tầng đối với đất khu công nghiệp, cụm công nghiệp, khu chế xuất, khu công nghệ cao, khu kinh tế.

Thứ ba, đối với các trường đại học công lập tự chủ tài chính được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê mà tiền thuê đất đã trả không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước thì có quyền và nghĩa vụ quy định tại khoản 1 và khoản 2 Điều 174 Luật Đất đai 2013; việc thực hiện các quyền phải được sự chấp thuận bằng văn bản của cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Như vậy, các cơ sở đại học công lập tự chủ về tài chính sẽ có thể có quyền định đoạt rất lớn đối với vốn đất đai nhất là các trường có quỹ đất lớn nằm ở các thành phố, đô thị.

Các quyền đó là: Chuyển nhượng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất; Cho thuê quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất; Tặng cho quyền sử dụng đất cho Nhà nước; Tặng cho quyền sử dụng đất cho công đồng dân cư để xây dựng các

công trình phục vụ lợi ích chung của cộng đồng; Tặng cho nhà tình nghĩa gắn liền với đất theo quy định của pháp luật; Thế chấp bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất tại các tổ chức tín dụng được phép hoạt động tại Việt Nam; Góp vốn bằng quyền sử dụng đất, tài sản thuộc sở hữu của mình gắn liền với đất để hợp tác sản xuất, kinh doanh với tổ chức, cá nhân, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài theo quy định của pháp luật.

2.2. Theo Nghị quyết của Đảng và một số văn bản pháp luật liên quan

Những năm gần đây, Đảng và Nhà nước luôn dành sự quan tâm, đầu tư cho giáo dục đào tạo. Nghị quyết số 29/NQ - TW ngày 04/11/2013, về Đổi mới căn bản, toàn diện giáo dục Việt Nam, là một văn kiện có tính định hướng, chỉ đạo rất quan trọng. Một nhiệm vụ, giải pháp quan trọng đó là: "giao quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm cho các cơ sở giáo dục, đào tạo; phát huy vai trò của hội đồng trường. Thực hiện giám sát của các chủ thể trong nhà trường và xã hội". Nghị quyết số 19/NQ - TW ngày 25/10/2017, về Nâng cao chất lượng, hiệu quả hoạt động của các đơn vị sự nghiệp công lập; tiếp tục khẳng định quan điểm, định hướng này: "Bảo đảm sự lãnh đạo của Đảng, sự quản lý của Nhà nước, quyền tự chủ và tự chịu trách nhiệm toàn diện về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, nhân sự và tài chính của đơn vị sự nghiệp công lập"².

Bên cạnh Luật Đất đai 2013, vốn đất đai của các cơ sở giáo dục đại học công lập đang quản lý, sử dụng còn được điều chỉnh bởi Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017. Luật đã xác định đất đai là một nguồn lực tài chính quan trọng được quản lý, khai thác và sử dụng. Theo đó, tổ chức được giao quản lý phải phối hợp với cơ quan nhà nước có thẩm quyền thống kê, kiểm kê, ghi chép, theo dõi theo quy định của pháp luật. Cơ quan, tổ chức, đơn vị được Nhà nước giao đất, cho thuê đất phải hạch toán giá trị quyền sử dụng đất. Nếu được Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất, cho thuê đất mà được miễn tiền thuê đất thì phải xác định giá trị quyền sử dụng đất để hạch toán vào giá trị tài sản của cơ quan, tổ chức, đơn vị³. Nguồn

lực tài chính từ đất đai phải được khai thác hợp lý, căn cứ vào quy hoạch, kế hoạch sử dụng đất, theo cơ chế thị trường. Việc quản lý, sử dụng các khoản thu từ khai thác nguồn lực tài chính từ đất đai được thực hiện theo quy định của pháp luật về ngân sách nhà nước, pháp luật về đất đai, pháp luật về phí và lệ phí và pháp luật có liên quan.

Tài sản công là tài sản thuộc sở hữu toàn dân do Nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lý, trong đó có đất đai và các loại tài nguyên khác. Theo khoản 3 Điều 5 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 thì Nhà nước khuyến khích tổ chức, cá nhân trong và ngoài nước thực hiện đầu tư vốn, khoa học kỹ thuật công nghệ để phát triển tài sản công và hiện đại hóa công tác quản lý tài sản công; cho phép nhận chuyển giao quyền đầu tư, khai thác hoặc thuê quyền khai thác tài sản công theo quy định của pháp luật. Theo Điều 54, các trường đại học công lập không được đem quyền sử dụng đất để thế chấp hoặc thực hiện biện pháp bảo đảm thực hiện nghĩa vụ dân sự khác. Tuy nhiên, nếu trường hợp quyền sử dụng đất được sử dụng vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết mà tiền thuê đất đã trả 1 lần cho cả thời gian thuê không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước sau khi được cơ quan nhà nước có thẩm quyền xác nhận thì các trường có thể thực hiện các biện pháp nhằm huy động nguồn lực từ vốn đất đai được công nhận của đơn vị mình.

Việc sử dụng vốn đất đai vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết phải bảo đảm tất cả các yêu cầu: Được cơ quan, người có thẩm quyền cho phép; Không làm ảnh hưởng đến việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ do Nhà nước giao; Không làm mất quyền sở hữu về tài sản công; Bảo toàn và phát triển vốn, tài sản Nhà nước giao; Sử dụng tài sản đúng mục đích được giao, được đầu tư xây dựng, mua sắm; Phù hợp với chức năng, nhiệm vụ của đơn vị; Phát huy công suất và hiệu quả sử dụng tài sản; Tính đủ khấu hao tài sản cố định, thực hiện đầy đủ nghĩa vụ về thuế, phí, lệ phí và các nghĩa vụ tài chính khác với Nhà nước theo quy định của pháp luật; Nhà nước không cấp kinh phí bảo đảm đối với tài sản công chỉ được sử dụng vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết; Thực hiện theo cơ chế thị trường và tuân thủ

các quy định của pháp luật có liên quan.

Mặt khác, các trường đại học công lập sử dụng vốn đất đai vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết còn phải có trách nhiệm: Lập đề án sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết để báo cáo cơ quan, người có thẩm quyền quyết định, Tổ chức thực hiện đề án đã được phê duyệt; Cập nhật thông tin về việc sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết vào Cơ sở dữ liệu quốc gia về tài sản công; Thực hiện đầy đủ tất cả 8 yêu cầu theo quy định của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017⁴.

Bộ chủ quản và Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền được giao thực hiện nhiệm vụ quản lý tài sản công quy định tại các khoản 1, 2 và 3 Điều 19 của Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017 có trách nhiệm: Thẩm định đề trình cơ quan, người có thẩm quyền quyết định hoặc có ý kiến về đề án sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết theo hướng dẫn của Bộ Tài chính. Tiếp nhận, quản lý và công khai thông tin về việc sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết.

Số tiền thu được từ hoạt động kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết phải được hạch toán riêng và kế toán đầy đủ theo quy định của pháp luật về kế toán và được quản lý, sử dụng: Chi trả các chi phí có liên quan; Trả nợ vốn vay, vốn huy động (nếu có); Thực hiện nghĩa vụ tài chính với Nhà nước; Phần còn lại được quản lý, sử dụng theo quy định của Chính phủ⁵.

Xu hướng tự chủ đại học hiện nay tiếp tục được thể hiện, nhấn mạnh trong Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục Đại học năm 2018. Nhà nước ưu tiên, ưu đãi về đất đai, thuế, tín dụng và chính sách khác để phát triển giáo dục đại học. Trong đó có: Quyền tự chủ trong học thuật; Quyền tự chủ trong tổ chức và nhân sự và quyền tự chủ trong tài chính. Quyền tự chủ trong tài chính và tài sản bao gồm ban hành và tổ chức thực hiện quy định nội bộ về nguồn thu, quản lý và sử dụng nguồn tài chính, tài sản; thu hút nguồn vốn đầu tư phát triển; chính sách học phí, học bổng cho sinh viên và chính sách khác phù hợp với quy định của pháp luật⁶. Theo Điều 64, Điều 66 của Luật, nguồn

tài chính của cơ sở giáo dục đại học cũng được khẳng định, mở rộng bao gồm cả các khoản thu từ hoạt động kinh doanh, dịch vụ phục vụ cộng đồng, đầu tư tài chính (nếu có); nguồn thu hợp pháp khác và nguồn vốn vay.

Luật Giáo dục 2019, tiếp tục khẳng định và dành nhiều chế độ, chính sách ưu tiên đầu tư cho giáo dục đào tạo, trong đó có giáo dục đại học. Các chế độ, chính sách ưu tiên của Nhà nước quy định tại các Điều 17 (Đầu tư cho giáo dục), Nguồn tài chính đầu tư cho giáo dục (Điều 95): Nguồn thu từ dịch vụ giáo dục, đào tạo, khoa học và công nghệ; dịch vụ phục vụ, hỗ trợ hoạt động giáo dục của cơ sở giáo dục; nguồn thu từ hoạt động sản xuất, kinh doanh; lãi tiền gửi ngân hàng và nguồn thu hợp pháp khác theo quy định của pháp luật; nguồn vốn vay. Bên cạnh đó, Nhà nước cũng thực hiện ưu tiên đầu tư tài chính và đất đai xây dựng trường học⁷.

Triển khai thực hiện các văn bản luật có liên quan đến quyền tự chủ của các cơ sở giáo dục đại học công lập: Chính phủ đã ban hành một số Nghị định có liên quan trực tiếp như Nghị định số 16/2015/NĐ-CP về cơ chế tự chủ của các đơn vị sự nghiệp công lập; Nghị định số 151/2017/NĐ-CP hướng dẫn về Quản lý, sử dụng tài sản công. Theo Điều 42, Nghị định số 151/2017/NĐ-CP thì cơ sở đại học công lập sử dụng tài sản gắn liền với đất để kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết thì phải nộp tiền thuê đất tương ứng với thời gian sử dụng, tỷ lệ diện tích nhà, công trình sử dụng vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết theo quy định của pháp luật về thu tiền thuê đất, thuê mặt nước kể từ thời điểm có quyết định sử dụng tài sản công vào mục đích kinh doanh hoặc kể từ thời điểm ký hợp đồng cho thuê, hợp đồng liên doanh, liên kết. Trường hợp được Nhà nước cho thuê đất trả tiền thuê đất một lần cho cả thời gian thuê, nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất theo quy định của pháp luật về đất đai mà tiền thuê đất đã nộp, tiền nhận chuyển nhượng quyền sử dụng đất đã trả bằng tiền không có nguồn gốc từ ngân sách nhà nước được xác nhận thì được phép sử dụng quyền sử dụng đất và tài sản gắn liền với đất vào mục đích kinh doanh, cho thuê, liên doanh, liên kết theo quy định.

Theo tác giả, Nghị định được đánh giá là cởi mở nhất để huy động nguồn lực đất đai cho các cơ sở đại học công lập chính là Nghị định số 16/2015/NĐ-CP của Chính phủ về cơ chế tự chủ của đơn vị sự nghiệp công lập. Theo đó, đơn vị sự nghiệp công tự bảo đảm chi thường xuyên và chi đầu tư được vận dụng cơ chế tài chính như doanh nghiệp (công ty trách nhiệm hữu hạn một thành viên do Nhà nước nắm giữ 100% vốn điều lệ); được vận dụng cơ chế tài chính linh hoạt như doanh nghiệp khi đáp ứng đủ các điều kiện theo khoản 1, khoản 2 Điều 21 Nghị định số 16/2015/NĐ-CP.

3. Một số tồn tại, bất cập về vấn đề quản lý, sử dụng đất đai hiện nay tại các trường đại học công lập trong điều kiện tự chủ đại học

Trường đại học công lập là đơn vị sự nghiệp công, do Nhà nước thành lập, cung cấp các dịch vụ công trong lĩnh vực sự nghiệp nhằm thực hiện chức năng đào tạo, bồi dưỡng nguồn nhân lực, góp phần duy trì sự hoạt động của các ngành kinh tế quốc dân thông qua việc cung cấp nguồn nhân lực đại chất lượng cho các tổ chức, các doanh nghiệp, đồng thời hỗ trợ đắc lực cho hoạt động quản lý của Nhà nước. Từ lâu, Đảng và Nhà nước ta vẫn luôn coi “giáo dục là quốc sách hàng đầu”, luôn dành nhiều nguồn lực, sự quan tâm đầu tư cho giáo dục, đào tạo. Tuy nhiên, nền giáo dục nói chung và giáo dục đại học công lập nói riêng vẫn còn tồn tại nhiều bất cập, hạn chế. Tác giả chỉ tập trung phân tích đánh giá một số mặt tồn tại, hạn chế về quản lý, sử dụng đất đai tại các cơ sở đại học công lập đất trong điều kiện tự chủ đại học với 1 trong 3 trụ cột là tự chủ tài chính đại học.

Thứ nhất, theo tác giả, hạn chế lớn nhất hiện nay là chưa phát huy hết nguồn lực đất đai của các cơ sở giáo dục đại học công lập. Những rào cản quy định của pháp luật đất đai, đầu tư công, ngân sách, làm cho đất đai của các cơ sở đại học công lập chủ yếu vẫn đang là nguồn lực “ngủ quên” chưa khai thác hết tiềm năng. Tình trạng sử dụng đất chưa thực sự hiệu quả, lãng phí, nhất là nhóm các trường công lập tỉnh lẻ, vốn diện tích đất đai lớn. Đất đai của các cơ sở đại học công lập quản lý, sử dụng chủ yếu phổ biến ở hình thức Nhà nước giao đất không thu tiền sử dụng đất. Do vậy, trong điều

kiện tự chủ đại học, nguồn ngân sách nhà nước phân cấp về các trường ngày càng bị cắt giảm, việc tuyển sinh đào tạo gặp khó khăn; nếu phát huy được nguồn lực đất đai, cơ sở hạ tầng sẵn có phục vụ cho sự nghiệp đào tạo, tăng nguồn thu chính đáng cho các trường, từ đó sẽ có tác dụng tích cực, giảm gánh nặng cho ngân sách nhà nước.

Thứ hai, do những yếu tố về lịch sử lập pháp, hình thức sử dụng đất, vị trí quỹ đất nên đất của các trường công lập dễ bị lấn chiếm, sử dụng đất lãng phí kéo dài. Suốt một thời gian dài thực thi Hiến pháp năm 1980, ở nước ta, mặt dù đất đai vẫn được xác định thuộc quyền sở hữu của toàn dân, do Nhà nước “thống nhất quản lý”. Vì vậy, tình trạng không xác định được “chủ sở hữu thực sự” đã làm vốn đất công dễ bị thất thoát, lãng phí kéo dài, trong đó có đất của các cơ sở đại học công lập. Toàn dân vẫn là chủ sở hữu đất đai, Nhà nước chỉ quản lý thống nhất, nhà trường là người trực tiếp khai thác, sử dụng đất. Tâm lý của các cơ sở giáo dục nói chung là đất của Nhà nước, đất của chung và nhiều nơi tiếp giáp với đất ở, đất sản xuất của dân cư, chưa có ranh giới rõ ràng, nên tình trạng lấn chiếm đất đai càng dễ xảy ra.

Thứ ba, mặc dù việc tự chủ đại học đã được luật hóa, Đảng và Nhà nước đã có những bước đi nhằm cụ thể hóa đường lối, chủ chương, chính sách đúng đắn này. Tuy nhiên, việc tự chủ đại học nói chung và tự chủ nguồn lực tài chính cho các trường nói riêng hiện nay vẫn còn nằm rải rác trong các văn bản của Luật Giáo dục Đại học, Luật Giáo dục, Luật Đầu tư công, Luật Quản lý tài sản công, Luật Ngân sách Nhà nước, Luật Đất đai, các Nghị định, Thông tư hướng dẫn thi hành. Tình trạng cơ chế đã có nhưng khi triển khai thực hiện lại vướng các quy định của pháp luật. Vì vậy, việc tự chủ nguồn lực cơ sở vật chất, trang thiết bị, vốn đất đai, cơ sở hạ tầng để đưa vào hợp tác, đào tạo, chuyển giao công nghệ, thuê, cho thuê, liên doanh, liên kết gặp nhiều khó khăn.

Thứ tư, vai trò của Nhà nước, thông qua Bộ chủ quản (đối với các trường đại học công lập trực thuộc Bộ); Ủy ban nhân dân cấp tỉnh (đối với các trường đại học trực thuộc tỉnh); các cơ quan chuyên môn trực thuộc cần được xác định lại đúng chức năng, vai trò. Tình trạng tồn tại quá nhiều đầu mối,

quá nhiều thủ tục trong xu thế tự chủ đại học làm quá trình tham mưu, tham vấn xây dựng kế hoạch, điều chỉnh kế hoạch, chính sách bị chệch lạc, gây khó khăn cho các trường, làm nản lòng các nhà đầu tư tâm huyết và tiềm năng vào lĩnh vực giáo dục đại học.

Thứ năm, tâm lý còn thận trọng, thậm chí “chưa mặn mà” với tự chủ tài chính đại học còn khá phổ biến ở các trường đại học công lập. Điều này dễ hiểu vì từ trước tới nay, nguồn ngân sách đảm bảo chi thường xuyên của các trường vẫn luôn được ngân sách nhà nước đảm bảo. Vì vậy, các trường thường lựa chọn hướng tiếp cận tự chủ từng bước, tự chủ từng phần. Hiện nay, có một số trường đại học công lập thực hiện tự chủ đại học; tuy nhiên có trường hợp kiến nghị nếu không kịp thời sửa đổi luật, sửa đổi cơ chế chủ quản thì “xin không tự chủ nữa” nữa⁸. Do bị ràng buộc bởi quá nhiều văn bản quy định thuộc các lĩnh vực khác nhau, khi triển khai thực hiện tự chủ đại học, đặc biệt là khía cạnh tự chủ tài chính, đất đai, cơ sở hạ tầng, học phí... rất dễ vấp phải những sai lầm trong thực thi, điều hành, gây khó khăn cho các trường đại học công lập.

4. Để xuất một số giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả quản lý sử dụng vốn đất đai tại các cơ sở đại học công lập đặt trong bối cảnh tự chủ đại học

Xuất phát từ thực trạng tự chủ tài chính trong tự chủ đại học và vấn đề quản lý, sử dụng vốn đất đai của các cơ sở đại học công lập trong điều kiện hiện nay, tác giả đề xuất một số giải pháp góp phần nâng cao hiệu quả quản lý, sử dụng vốn đất đai tại các cơ sở đại học công lập trong điều kiện tự chủ đại học hiện nay như sau:

Thứ nhất, các Bộ, ngành liên quan cần sớm xây dựng Thông tư liên tịch giữa Bộ Giáo dục và Đào tạo, Bộ Tài chính và Bộ Tài nguyên và Môi trường nhằm hướng dẫn cụ thể việc quản lý tài sản công nói chung và đất đai nói riêng tại các cơ sở giáo dục đại học công lập trong xu thế tự chủ đại học như hiện nay. Để từ đó, vốn đất đai sớm được đưa vào khai thác sử dụng hiệu quả hơn cho các mô hình liên doanh, liên kết với các doanh nghiệp, khoa học công nghệ, nhà đầu tư trong và ngoài nước.

Thứ hai, các trường đại học công lập cần tiếp tục nâng cao chất lượng quản trị tài chính, tài sản công của đơn vị. Ban hành quy chế quản lý tài chính, tài sản công, xác định rõ thẩm quyền, trách nhiệm của từng bộ phận, cá nhân liên quan. Các trường cần thành lập đầy đủ tổ chuyên môn, pháp chế nhằm tham mưu, tư vấn cho lãnh đạo. Hội đồng trường các chủ trường quyết sách liên quan đến tài sản công, đất đai, đầu tư xây dựng cơ bản, cơ sở hạ tầng, tài chính.

Thứ ba, các trường đại học công lập cần triển khai kịp thời, phối hợp với các cơ quan chuyên môn nhằm kê khai tài sản là quyền sử dụng đất vào tài sản chung của đơn vị sự nghiệp công lập có thu theo luật và Nghị định của Chính phủ. Thực hiện đầy đủ việc thống kê, kiểm kê vốn đất đai theo quy định của Luật Đất đai nhằm bảo vệ vốn đất đai được Nhà nước giao quản lý, sử dụng. Có các biện pháp bảo vệ đất đai phù hợp, hiệu quả, rõ ràng. Vốn đất đai này sẽ là nguồn lực tài chính vô cùng to lớn để hỗ trợ các trường trong xu thế tự chủ đại học đã thực hiện ở nước ta hiện nay.

Thứ tư, Nhà nước cần phân định rõ hoạt động thực hiện nhiệm vụ chính trị được giao với hoạt động kinh doanh dịch vụ của các đơn vị sự nghiệp công lập. Xây dựng và hoàn thiện các danh mục dịch vụ sự nghiệp công sử dụng ngân sách nhà nước theo nguyên tắc: Đối với các dịch vụ thiết yếu, Nhà nước bảo đảm kinh phí; Đối với các dịch vụ cơ bản, Nhà nước hỗ trợ kinh phí để thực hiện; Đối với các dịch vụ mang tính đặc thù của một số ngành, lĩnh vực, thực hiện theo cơ chế đất hàng hoặc đấu thầu để tạo điều kiện cho các cơ sở ngoài công lập cùng tham gia; Đối với các dịch vụ khác, cần đẩy mạnh thực hiện theo cơ chế xã hội hóa, huy động sự tham gia cung ứng của các thành phần kinh tế.

Thứ năm, chính quyền các địa phương cần có các biện pháp hỗ trợ, đồng hành cùng các trường đại học công lập trên địa bàn (đặc biệt các trường trực thuộc ủy ban nhân dân cấp tỉnh) nhằm hỗ trợ tháo gỡ những "nút thắt" về cơ chế, chính sách, luật pháp liên quan đến đầu tư công, đất đai, cơ sở hạ tầng, tài chính trong điều kiện tự chủ đại học hiện nay ■

TÀI LIỆU TRÍCH DẪN:

¹Xem điểm d khoản 1 Điều 64 và Điều 82 Luật Đất đai 2013

²Theo Nghị quyết số 19/NQ - TW của BCH Trung ương Đảng ngày 25/10/2017.

³Xem Điều 113 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017.

⁴Xem khoản 2 Điều 55 Luật Quản lý, sử dụng tài sản công năm 2017.

⁵Đối với các trường đại học công lập thực hiện theo Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học 2018, Luật Ngân sách Nhà nước 2015, Nghị quyết số 77/2014 của Chính phủ.

⁶Xem Điều 12 Luật Sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Giáo dục đại học năm 2018.

⁷Xem Điều 97 Luật Giáo dục 2019.

⁸Xem <https://baodautu.vn/don-vi-cong-lap-tu-chu-tai-chinh-neu-khong-sua-luat-thi-xin-khong-tu-chu-d97148.html>

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Quốc hội (2018) Luật Giáo dục đại học sửa đổi năm 2018.

2. Quốc hội (2013) Luật Đất đai năm 2013.

3. Quốc hội (2019) Luật Giáo dục năm 2019.

4. Quốc hội (2014) Luật Đầu tư công năm 2014.

5. Quốc hội (2017) Luật Quản lý tài sản công năm 2017.
6. Chính phủ (2006), Nghị định số 43/2006/NĐ-CP ngày 25/4/2006 quy định quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm về thực hiện nhiệm vụ, tổ chức bộ máy, biên chế và tài chính đối với đơn vị sự nghiệp công lập.
7. Chính phủ (2015), Nghị định số 16/2015/NĐ-CP ngày 14/02/2015 quy định cơ chế tự chủ đối với đơn vị sự nghiệp công lập.
8. Chính phủ (2017) Nghị định số 151/2017/NĐ-CP ngày 26/12/2017 quy định chi tiết một số điều Luật Quản lý, sử dụng tài sản công.
9. Bộ Tài chính (2011), Đánh giá tình hình thực hiện tự chủ tài chính và định hướng đổi mới cơ chế tài chính đối với các trường ĐHCL giai đoạn 2012 – 2020.
10. Luận án Tiến sĩ Trần Đức Cận (2012) (Trường Đại học Kinh tế quốc dân) “Hoàn thiện cơ chế tự chủ tài chính cho các trường đại học công lập Việt Nam”.

Ngày 16/10/2019

Ngày phân biện đánh giá và sửa chữa: 26/10/2019

Ngày chấp nhận đăng bài: 6/11/2019

Thông tin tác giả:

NGUYỄN VĂN HÙNG

Khoa Luật học - Trường Đại học Đà Lạt

IMPROVE THE EFFICIENCY OF LAND RESOURCE MANAGEMENT AT PUBLIC HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN THE PRESENT CONDITIONS

● **NGUYEN VAN HUNG**

Faculty of Law Studies - Da Lat University

ABSTRACT:

The article discusses the issue of improving the efficiency of management of land resources at public universities in the present conditions. In recent years, the issue of university autonomy has become an urging issue. One of the three core pillars of university autonomy is financial autonomy. Real-estate is a very important resource to promote financial resources for schools. In Vietnam, real-estate capitals of public universities is being managed and used by the State in the form of land allocation, recognition of land use rights without collection of land use fees. Therefore, under the trend of university autonomy being legalized, it is urgent that the schools use land resource effectively and lawfully. This will contribute to promoting valuable resources from land capital, strengthening the management and use of this special public property.

Keywords: Land, public universities, use of land resources, public university facilities.